

Barrios, Romina

Reflexiones acerca del concepto de participación en programas de mejoramiento del hábitat. La experiencia de implementación del PROMEBA en Argentina

VI Jornadas de Sociología de la UNLP

9 y 10 de diciembre de 2010

Cita sugerida:

Barrios, R. (2010). Reflexiones acerca del concepto de participación en programas de mejoramiento del hábitat. La experiencia de implementación del PROMEBA en Argentina. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5233/ev.5233.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

Romina Barrios

Licenciada en Ciencia Política – Universidad de Buenos Aires

Estudiante de la Maestría en Administración Pública de la Escuela de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) - Becaria del Conicet

romi.barrios@gmail.com

Reflexiones acerca del concepto de participación en programas de mejoramiento del hábitat. La experiencia de implementación del PROMEBA en Argentina.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar los objetivos y alcances del Programa de Mejoramiento de Barrios de Argentina (PROMEBA) en relación con el proceso participativo que se lleva a cabo en la gestión de este programa social. Para ello nos proponemos definir los antecedentes de la intervención estatal para atender el problema social y urbano de los asentamientos informales. Luego definiremos los objetivos y alcances del PROMEBA, haciendo hincapié en el eje de la participación, para finalmente proponer una mirada analítica que problematice la medida en que la gestión de esta política habitacional puede adquirir una modalidad de inclusiva.

Surgimiento de los asentamientos informales en la Argentina. El rol del Estado para abordar la problemática urbana y el papel de los programas de mejoramiento barrial.

El proceso de urbanización en Argentina se encuentra altamente relacionado con su organización económica, ligado a la importancia de Buenos Aires como ciudad-puerto y las localidades de diferente magnitud que se distribuyen de acuerdo al sistema ferroviario que confluye en Buenos Aires. Hacia fines de la década del cuarenta, la ciudad de Buenos Aires tiene casi tres millones de habitantes; su crecimiento se debe a la llegada de cuatro millones europeos en la etapa agro exportadora (entre 1880 y 1910 el 60% se radica en Buenos Aires) y a la migración interna de más de un millón de personas que llega a la ciudad entre 1936 y 1947 en búsqueda de mejores oportunidades.

Los primeros grupos tienen una estrategia de localización céntrica, dado el nivel de consolidación de la ciudad y la infraestructura de servicios y transportes. En las últimas décadas del siglo XIX la ciudad tiene espacio para recibir a los nuevos residentes, pero hacia la década del 30 del nuevo siglo, la ciudad está prácticamente colmada. Por tales motivos se explica que los migrantes internos se localicen en asentamientos suburbanos, que presentan condiciones habitacionales más deficitarias (Aboy, 2005).

Los habitantes urbanos de la Argentina se organizan territorialmente de acuerdo a las posibilidades económicas; en este caso, las del modelo agroexportador. Razón que nos ayuda a comprender el tamaño de la ciudad puerto y capital – Buenos Aires- y el crecimiento de otros núcleos que se destacan por su economía regional (industria azucarera en Tucumán y vitivinícola en Mendoza). La etapa de industrialización sustitutiva 1940-1970 genera el mayor desarrollo de la Región Metropolitana de Buenos Aires y el crecimiento de ciudades como Rosario y Córdoba, que se constituyen en sedes industriales, donde también se concentra población migrante del interior (Fernández Wagner, 2008).

La gran cantidad de inmigrantes que llegan al país generan una primera crisis de vivienda que es resuelta (o abordada) principalmente a través de la iniciativa privada. La “casa chorizo” y el “conventillo” son el tipo de vivienda característico de la primera época, sumado a otras modalidades menos extendidas como habitaciones en hoteles, viviendas en talleres o comercios o casas autoconstruidas. Hacia 1930 surgen los primeros asentamientos en la ciudad de Buenos Aires, conformados por familias que sufrían las consecuencias de la crisis económica mundial, pero hacia fines de la década del 40 y principios del 50 los asentamientos informales son un problema visible sujeto a atención estatal.

La inversión y la iniciativa privada llevan adelante el crecimiento urbano en las décadas del 20 y 30, pero en este mismo tiempo comienza a activarse el crecimiento de propuestas de intervenciones de obra pública y de vivienda que da mayor visibilidad a la ampliación y eficiencia estatal. A partir de los años 50, los asentamientos informales son un problema visible y de mayor magnitud en Argentina (especialmente en Buenos Aires por las causas que

mencionamos anteriormente). El proceso de industrialización sustitutivo es acompañado por la aceleración del crecimiento urbano y la proliferación de asentamientos precarios que requiere de nuevas medidas para corregir la situación. Los primeros intentos de solución se basan en programas de financiamiento de la oferta, que consisten en el desalojo de los habitantes y de sus viviendas (erradicación) y la construcción de complejos habitacionales realizados por constructoras privadas. De todos modos, y a pesar de la respuesta que los dos primeros gobiernos peronistas intentan dar a la falta de vivienda para los sectores menos favorecidos, el Estado no logra equilibrar hacia los sectores de menores recursos el acceso a la vivienda, ni la apropiación de suelo urbano.

Lo que se conocen como segunda generación de políticas habitacionales hacia fines de los años 70, presentan como novedad que los programas entreguen lotes con servicios, una apuesta por la urbanización (o radicación de los asentamientos) y a su vez que las políticas masivas ayuden a que se lleven a cabo experiencias a escala local con la participación de la población, de la comunidad y de las organizaciones no gubernamentales¹. De todos modos, estas políticas no reemplazan a las primeras y tampoco llegan a ser de gran magnitud, sino que representan una nueva alternativa (que también proponen las agencias internacionales) ante el evidente fracaso de las erradicaciones.

El regreso de la democracia en los primeros años de la década del 80, genera expectativas de mayor democratización en los procesos de implementación de políticas de vivienda, pero como señala Nun (1991) se le asigna un carácter liberal a la democracia, canalizando la actuación de la sociedad a través de los partidos políticos y desalentando el involucramiento directo (o a través de otras modalidades) de los ciudadanos en los asuntos públicos. La situación económica -que estuvo signada por el proceso de desindustrialización iniciado en la última dictadura militar- no mejora y ahonda aún más las dificultades de los sectores populares para acceder a la ciudad. En este período se superponen los dos tipos de política (conjuntos habitacionales de llave en mano y lotes con servicios) que siguen siendo insuficientes para satisfacer la demanda de suelo urbanizado de vastos sectores sociales.

¹ Tomamos esta categorización del trabajo realizado por Fernández Wagner, R. (2004) “De la focalización a la intervención sistémica. Los límites de las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat en América Latina”.

La década del 90 da inicio a los procesos de reforma del Estado y a los postulados neoliberales en materia de política económica y social. En este sentido, el cambio de orientación del rol que debía tener el Estado es drástico; tanto los organismos multilaterales de crédito (en adelante OMC) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) recomiendan que el Estado no intervenga directamente en la asignación de recursos y permita que el mercado sea quien cumpla esta función. Este proceso no se completa radicalmente en ese sentido, pero sí asistimos a un contexto en el cual el Estado se retira fuertemente de su rol interventor en el mercado habitacional (tanto en construcción directa como en su capacidad regulatoria). La nueva fase del capitalismo se caracteriza por el fin del modo de producción fordista, donde el Estado es el encargado de garantizar la demanda con una determinada distribución del beneficio, que se relaciona fuertemente con la participación de la fuerza de trabajo en el proceso. El trabajo formal y asalariado deja de tener un rol fundamental, siendo desplazado por los servicios, las nuevas tecnologías y las demandas de nuevas especialidades. El estado revisa sus competencias y alienta los procesos de mercantilización y privatización de las prestaciones, los ciudadanos pasan de tener un rol de usuarios (donde tienen derecho a bienes y servicios) a otro de clientes en el que están insertos en las transacciones mercantiles (Fernández Wagner, 2007).

El neoliberalismo genera costos sociales importantes en materia de intensificación de los procesos de pobreza urbana y la situación de los asentamientos informales como resultado de las grandes porciones de la sociedad que quedan sin funciones en las nuevas relaciones capitalistas. En este sentido, los cambios que se producen en la estructura social a partir de las reformas neoliberales dan cuenta de nuevas cuestiones sociales que deben ser atendidas. Garretón (2001) analiza los cambios sociales a partir de los procesos de globalización en América Latina y aquí nos interesa hacer hincapié en lo que el autor denomina como “el cambio de matriz socio-política clásica”² y las transformaciones que se produjeron en torno a la estructura social, que llevaron al mayor aumento de la pobreza, la marginalidad y la precariedad de los sistemas laborales. En este

² El autor define la matriz socio-política clásica a partir de la conjunción de los procesos de desarrollo, autonomía nacional, modernización e integración social. La matriz es predominante entre la década de los treinta y los setenta. Se caracteriza por la fusión de sus componentes (Estado, partidos políticos y actores sociales) y la poca autonomía que cada uno de ellos poseía. El rol protagónico frente a las acciones colectivas lo asumía el Estado, pero dada su débil autonomía frente a la sociedad, la política adquiriría también un rol central. (Garretón, 1995)

sentido es importante indagar acerca del contexto de crisis e inestabilidad de las relaciones entre Estado y Sociedad.

Los cambios en materia de políticas sociales también son drásticos y profundos. Definidas antes como universales - dado que atienden la demanda de la sociedad de manera homogénea- pierden preponderancia frente a una serie de políticas focalizadas que ponen su atención en atender las necesidades mínimas que aparecen en la población, produciéndose una transición del ciudadano portador de derechos hacia grupos sociales que necesitan atención en un escenario donde aparecen nuevas cuestiones sociales. El crecimiento de la deuda externa en nuestro país, y en gran parte de Latinoamérica, provoca la intervención del FMI y los OMC, que condicionan fuertemente la orientación de las políticas sociales (desactivando los dispositivos de característicos del Estado social), que son financiadas (en parte) por préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

El crecimiento de los asentamientos informales, junto a los procesos de segregación social y territorial, llegan a un punto crítico con la crisis institucional que sufre nuestro país hacia fines de 2001, y muestran crudamente que los índices de crecimiento económico del país a partir de los años 90 no se tradujeron en un desarrollo integral (ni equitativo) de la sociedad en su conjunto. Como señala Grimson (2009), “las políticas neoliberales y la exclusión social profundizaron las fronteras sociales ‘clásicas’ de Buenos Aires³. A su vez, esas fronteras urbanas imaginadas, vividas y estructuradoras de las prácticas sociales, hasta cierto punto fueron desafiadas por fenómenos sociopolíticos (...)” (p.15). El autor analiza la relación entre espacio, clase social, sentido y prácticas cotidianas y subraya las consecuencias que el neoliberalismo produce sobre la trama urbana. Lo define como una fábrica de fronteras, pero sin dejar de resaltar la preexistencia esas fronteras urbanas, que hoy se acentúan, alcanzando niveles inusitados de segregación.

³ Grimson realiza una interesante comparación para graficar lo que él define como ‘segregación espacial clásica’ en Buenos Aires y el advenimiento de nuevas fronteras, a partir de los efectos sociales de las políticas neoliberales: “En el proceso de urbanización de la industrialización sustitutiva de importaciones, la presencia masiva de los migrantes del interior en la ciudad fue conceptualizada como ‘el aluvión zoológico’. (...) Cuando los pobres e indigentes desempleados del Gran Buenos Aires se trasladaron cotidianamente a la capital para reciclar basura se cuestionó su presencia en barrios medios, su presencia en la Capital aludiendo a cuestiones de higiene y de propiedad” (p.22)

El rol del Estado en las nuevas políticas habitacionales también deja lugar al funcionamiento del mercado, llevando adelante la privatización de los servicios e infraestructura. La provisión habitacional deja de estar basada en un financiamiento de la oferta para finalmente basarse en la demanda. (Fernández Wagner, 2007). El centro pasa a estar puesto en el financiamiento de la vivienda, no desde la construcción directa sino desde la ampliación del mercado de hipotecas, entendiéndola como un producto sesgado de su condición urbana. Pronto veremos que esta serie de medidas son insuficientes, tanto por el magro alcance de las hipotecas como por la enorme cantidad de población desplazada y segregada a asentamientos que se constituyen en una potencial amenaza para el funcionamiento del sistema. Asimismo, los procesos de apertura económica en el contexto de la globalización, promocionan la importancia de las ciudades –que adquieren un mayor posicionamiento- para atraer capitales. Los actores locales y regionales tratan de influir en los procesos de crecimiento de sus economías para hacer frente a la competencia y a las nuevas condiciones que impone el mercado. Ante la pasividad del gobierno central, las administraciones locales y sus actores llevan adelante políticas de desarrollo local que podemos definir como definir las como respuesta de las comunidades locales ante los procesos de globalización.

En resumen, las ciudades comienzan a adquirir un nuevo status en un contexto de competencia por obtener mayor productividad. En este marco -y como parte de las medidas que surgen a partir de los procesos de reforma del estado- también se producen la descentralización de funciones de instancias nacionales a subnacionales que transforman el rol que adquieren los municipios para promover el desarrollo de su ciudad (Oszlak, 1997).

La búsqueda por evitar posibles estallidos sociales, ante el abrumador crecimiento de la pobreza, a partir del último lustro de la década del noventa, lleva a fuertes debates en torno a la necesidad de reformas que mejoren el desempeño estatal y su eficiencia para resolver las demandas de la sociedad. En este sentido, se produce una separación entre los problemas sociales que no han podido aún ser resueltos por el mercado - para los que se buscan nuevas soluciones “técnicas” a través de la innovación con instrumentos o tecnologías de gestión - y los conflictos que son considerados políticos; se traza así una distinción entre lo social y lo político (Merklen, 2005). La furiosa crisis social comienza a ser más visible y por ellos se instrumentan, también a partir de

expresas recomendaciones de los OMC, “políticas de combate a la pobreza”, con un importante despliegue de programas focalizados que apuntaban a intervenir en los contextos a los que el mercado aún no había podido llegar, con la intención de corregir estas fallas hasta tanto el funcionamiento del sistema las procese.

Este es el marco, sucintamente descripto, surgen en Argentina los programas de mejoramientos de barrios, financiados a través de préstamos del BID, que intervienen en asentamientos informales con el objetivo de reducir la pobreza y promover la inclusión urbana para propiciar mayores instancias de gobernabilidad urbana ante la amenaza que significaban las masas de población desocupadas y empobrecidas reclamando por mejorar su situación. Sin embargo, las características del programa (en las que nos explayaremos en la próxima sección) abren la posibilidad de pensar nuevos aportes en materia de política habitacional. En este sentido, a partir de introducirnos en el análisis de la gestión de este tipo de programas, nos interesa analizar los alcances y límites de su componente participativo y brindar algunos elementos que aporten al modo en que podemos observar estos procesos.

El PROMEBA. Programa de mejoramiento de barrios en Argentina⁴.

A partir de 1995 comienza a plantearse más fuertemente en Argentina la necesidad de mejorar la capacidad estatal⁵ para atender a las nuevas demandas de la sociedad y esto ocurre también en relación con la gestión de políticas sociales. En este clima y en un contexto de crecimiento de la pobreza urbana, se llevan a cabo las primeras propuestas que terminan en la creación del PROMEBA. En un principio es pensado para brindar sólo lotes con servicios (tal como ocurre en

⁴ Los datos sobre el programa han sido consultados en los documentos oficiales (página oficial y Reglamento Operativo) y en las tesis de maestría de Daniel Galizzi y Anabel Insaurralde, que analizan diferentes aspectos del PROMEBA: “La capacidad estatal para la gestión del hábitat en el Gran Buenos Aires: Condiciones de implementación del programa mejoramiento de barrios y relaciones de actores” (Daniel Galizzi) y “Capacidades comunitarias para el desarrollo. Aportes para un programa social: El caso del Promebea (Anabel Insaurralde).

⁵ Siguiendo los estudios de Fabián Repetto, nos interesa tomar su definición de capacidad estatal y la importancia que adquiere la dimensión política del concepto para interpretar la interacción entre los actores gubernamentales y sociales como una arena de conflicto. Al respecto, Repetto (2003) apunta: “Según se ha indicado, la llamada “capacidad administrativa” es condición necesaria pero no condición suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. Se requiere, para ello, también de lo que se denomina “capacidad política”, la cual se interpreta aquí como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (p.5)

los años 70) pero finalmente los lineamientos del programa se inclinan hacia un formato integral, que tomen en consideración los distintos aspectos que refieren a la regularización del dominio (urbano, jurídico y social). En otro de los lineamientos centrales del programa se establece la definición de las intervenciones como focalizadas; con ello queremos decir que la población beneficiaria es previamente definida y en este caso se inscribe en un determinado espacio territorial (villa o asentamiento).

El PROMEBA es un programa nacional creado en 1997 a partir de un crédito que la República Argentina firma con el BID. Hasta el año 2003 funciona en la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, y desde ese año y hasta la actualidad, lo hace en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas de la Subsecretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Se define como un programa social que tiene como objetivo mejorar el hábitat popular, integrando la ciudad informal a los procesos de desarrollo productivo a través del mejoramiento de la infraestructura, la provisión de servicios públicos. Sus objetivos principales son mejorar la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas por medio de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Está dirigido a asentamientos o barrios urbanos que tengan más de dos años de antigüedad y una población mínima de 50 familias y presenten cierto nivel de organización comunitaria. A partir del año 2002 el PROMEBA incorpora al conurbano bonaerense dentro de su ámbito de intervención. El desarrollo de cada uno de los proyectos del programa supone un compromiso de los actores involucrados a través de la participación de los diferentes organismos del Estado (con injerencia en la ejecución), los representantes de organizaciones barriales, las empresas de servicios públicos, las empresas constructoras, los colegios de profesionales y las organizaciones de la sociedad civil. Este tipo de iniciativa, sigue los lineamientos de las políticas habitacionales que cuestionan que las soluciones estén centradas en la construcción de casas, dado que en muchos casos la población puede disponer de viviendas pero no de la infraestructura adecuada en materia de servicios públicos, de infraestructura urbana o de regularidad en la tenencia del suelo. Asimismo, promueven el reconocimiento de los esfuerzos que realiza la población en el territorio y lo consideran como un insumo propio para la búsqueda de soluciones al problema habitacional (Barreto y Romagnoli, 2006).

La ejecución del PROMEBA es descentralizada y la modalidad de gestión es por proyectos. Por tanto, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación es la ejecutora del programa a través de la Unidad de Coordinación Nacional (UCN) y tiene la responsabilidad de la gestión global junto a las funciones de supervisión técnica, coordinación entre los distintos niveles y control de los fondos. La UCN descentraliza la ejecución directa a través de Sub-Ejecutores Provinciales (Unidades Ejecutoras Provinciales- UEP) y Municipales (Unidades Ejecutoras Municipales-UEM). La UCN está compuesta por un equipo técnico interdisciplinario que estudia cada uno de los proyectos según las diferentes áreas específicas (urbano, ambiental, institucional y social), que asesora a todos los proyectos para que puedan ser aprobados por los diferentes áreas que conforman el programa. Las UEP poseen la misma estructura que la UCN (con los mismos roles y funciones) y constituyen los equipos de campo, que a su vez replican el mismo modelo en cada uno de los barrios. Esta organización pretende garantizar que los contenidos específicos que se fijaron en el contrato de préstamo lleguen finalmente a los beneficiarios.

El programa se origina a partir de la firma del contrato de préstamo BID 940 AR/OC a través del cual el Estado Nacional asume un endeudamiento por 170 millones de dólares. Los fondos se componen en un 40% de aporte de la Nación y un 60% de aporte del BID. El financiamiento que provee el BID es repartido en partes iguales por las provincias que adhieren y la Nación (cada parte asume el 50% de estos recursos, las provincias adherentes firman un contrato subsidiario de préstamo con la Nación). En conclusión el Estado Nacional asume el 70 % de la inversión y cada una de las provincias el 30%. En esta primera etapa se constituyen 19 UEP provinciales de acuerdo al número de provincias que adhirieron al programa.

En el año 2001 el gobierno negocia con el BID la obtención de financiamiento en el marco del contexto de crisis social que vivía en país. Como resultado, se firma el contrato de préstamo BID por 334 millones de dólares que prioriza a cinco programas para atender la emergencia social dentro de los cuales se encuentra el PROMEBA. En esta ocasión se incorpora como área de intervención del programa a los partidos del Gran Buenos Aires.

A partir del año 2007 el Estado Nacional transfiere los recursos a las provincias y municipios con carácter no reintegrable y para ellos suscribe un Convenio de Crédito de Línea Convencional (CCLIP) con el BID por 1500 millones de dólares en un plazo de 25 años, que se habilita por tramos. El primer tramo es por 339 millones de dólares (1842/OC-AR) y el pago de la deuda es asumido por el Estado Nacional. En conclusión, en esta nueva etapa la inversión en del Estado Nacional en un 100 %, las UEP provinciales son 21 y las UEM municipales 14, llegando a 227 municipios. Hacia el 2001 la cantidad de familias beneficiadas era más de 56.000 y para el 2007 la cantidad asciende a 99.000 familias⁶.

Asimismo, el programa comprende un componente de Inversiones que prevé el financiamiento de las obras y acciones para la intervención social en lo que comprende tanto a la formulación y supervisión de los proyectos como en la ejecución de las obras. En este caso, están previsto el financiamiento de actividades que colaboren con la regularización del dominio de la tierra y la construcción de infraestructura urbana. El segundo y último componente es el de Desarrollo Institucional y destina fondos para financiar la difusión y promoción del programa, capacitación de las UEP, asistencias técnicas y servicios de consultoría.

La normativa del Reglamento Operativo y del Estado Nacional es la que fija los requerimientos que debe tener cada uno de los proyectos. El reglamento operativo indica cuáles son las normas para la formulación de los proyectos, desde la identificación hasta la elegibilidad del barrio. A su vez hay que tomar en consideración la normativa de cada una de las provincias que reglamentan el proceso de regularización del dominio (nos referimos más específicamente a: la legislación de ordenamiento territorial y uso del suelo, de impacto ambiental, ordenanzas de edificación, regulaciones de transferencias de dominio) Asimismo, el programa suma a la normativa, los criterios reglamentarios de procedimiento y abordaje de los proyectos que deben ser acatados por las provincias y los municipios para acceder al financiamiento.

Los proyectos de cada uno de los barrios se constituyen en un conjunto de actividades y objetivos que deben llevarse a cabo en un tiempo determinado; una vez que un proyecto es aprobado se

⁶ La información es recabada de la página oficial del PROMEBA: www.promeba.org.ar

constituye en un Proyecto Ejecutivo Integral (PEI) que describe pormenorizadamente el plan de trabajo. Por lo tanto las UEM se organizan de acuerdo a la planificación que realizaron acerca de las metas que deben alcanzar y las UEP en estructuras burocráticas que se guían por los procedimientos de cada organismo (Galizzi, 2008).

Participación. Alcances y límites en la implementación del PROMEBA.

El inicio del PROMEBA da cuenta de los cambios que se producen en torno a las políticas habitacionales. En un contexto signado por la preponderancia del mercado de los préstamos hipotecarios que hace foco en la vivienda en sentido restringido, es decir, sin tomar en consideración el entorno de la población y el retiro del rol interventor del estado, este programa aparece como una expresión novedosa dado que se inscribe dentro de las políticas públicas centradas en el hábitat. El deterioro constante de la calidad de vida de la población, la aparición de nuevas cuestiones sociales, cristalizan la disputa en torno a cómo orientar las políticas, con qué autores y desde qué puntos de partida.

Este tipo de políticas se caracterizan por abordar la problemática de los asentamientos informales promoviendo su integración a los procesos de desarrollo productivo a través del mejoramiento de la infraestructura, la provisión de servicios públicos y la mejora de la calidad de vida de la población. Se diferencian de las anteriores iniciativas en lo referido al fuerte componente participativo que promueven. De este modo, la participación de la sociedad adquiere mayor protagonismo en los diferentes ciclos que componen la vida de una política pública. También es destacable la resignificación de las ciudades como espacios donde sus habitantes se involucran en la toma de decisiones frente a cuestiones urbanas y sociales que comparten. La identificación con el territorio también refiere a la existencia de una problemática común y un espacio de comunicación directa, un tejido social donde se establecen las relaciones entre los diferentes actores del desarrollo, que se organizan y se encuentra ligado a la toma de decisiones (Arocena, 1995, Aboy 2005, 2007). Cabe mencionar, asimismo, que las ciudades también adquieren nuevas funciones en el proceso de descentralización a instancias subnacionales, que se dan en el marco de los procesos de reforma del estado, problematizando de la misma manera que los gobiernos locales son los más indicados para abordar las problemáticas territoriales. En este sentido la

participación y la *escala local* constituyen dos dimensiones imprescindibles para pensar las nuevas intervenciones⁷.

Existe un amplio consenso en torno a la necesidad del componente participativo en la gestión de políticas públicas. En los que nos atañe, centraremos nuestra atención en el análisis de la noción de participación en la gestión del PROMEBA que, como mencionábamos anteriormente, incluimos dentro de las políticas públicas centradas en el hábitat. A pesar de que podemos encontrar diferentes puntos de vista para problematizar su alcance y contenido, tanto los OMC como los organismos gubernamentales coinciden en la necesidad de involucramiento de los participantes en la implementación y puesta en marcha de las acciones tendientes a resolver la situación habitacional de los asentamientos informales. Por otra parte las organizaciones de la sociedad civil y los representantes de movimientos sociales también reclaman por mayores instancias participativas (Catenazzi y Chiara, 2009)

Sin la pretensión de realizar una descripción exhaustiva, nos detendremos un momento en las distintas miradas para definir la noción de participación. En este sentido, tal como señalan Chiara y Di Virgilio (2009) preguntarse por los conceptos para pensar la gestión de un programa es de vital importancia dado que en las definiciones que establecemos se organiza y traza un determinado sentido de la gestión de la política. Este punto de partida apunta a que la conceptualización pueda colaborar en la lectura del análisis de los problemas públicos y su estructura, sin perder por ello de vista las dificultades propias que se presentan en torno a la gestión.

⁷ Los programas de mejoramiento barrial, como el PROMEBA declaman promover estrategias de intervención orientadas hacia el desarrollo local. En este sentido, queremos conceptualizar al desarrollo local como una noción que reconoce la problemática territorial como una dimensión adecuada y específica de las políticas públicas. Esto supone pensar el concepto “desde abajo”, es decir, de un proceso que va desde lo particular hacia lo general, que implica pensar con qué recursos (o con cuáles no) cuenta una determinada región, localidad o municipio para promover su desarrollo (Arroyo, 2001).

En términos generales podemos entender que participar significa⁸ *tomar parte, ser partícipe de algo*, o alguna forma de acción colectiva dirigida al logro de un objetivo común. Los modos de pensar y de implementar la participación son diferentes a lo largo del tiempo y de acuerdo a los actores que la promuevan. Puede ser impulsada tanto por grupos sociales (sindicales, estudiantiles, políticos, religiosos), por el Estado, por organismos o agencias internacionales. Puede utilizarse con objetivos que destaquen su rol técnico e instrumental o su rol político; del mismo modo que puede implementarse desde lo procedimental para lograr un objetivo específico o promover procesos de mayor organización y democratización del conjunto social. (Menéndez, 2006).

El Banco Mundial y el BID incluyen la participación como un requisito para garantizar la eficiencia y efectividad de los desembolsos. Los préstamos fueron incorporando a organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de proyectos, así como en instancias de consultas previas en el diseño de política. En relación con la intención de mantener la gobernabilidad urbana, este tipo de iniciativas apuntan a resolver la insatisfacción de la población que sufre constante desalojos y constuye focos de conflictos latentes. Además, establecer instancias de participación y configurarlas como requisito le permite a los OMC un mayor conocimiento acerca de la realidad de cada comunidad. La posibilidad de que los proyectos puedan ser impulsados desde adentro genera más posibilidades de aceptación por parte de la comunidad y hace a los proyectos más viables. En este sentido se busca que los proyectos sean sustentables y se garantice el retorno de las inversiones (Insaurrealde, 2007). Este tipo de participación hace hincapié en los aspectos operativos de los programas y centran la intervención en organizaciones de la sociedad civil. Es entendida en sentido procedimental, como un medio que permite que cada uno de los involucrados tenga mayor responsabilidad y que las autoridades puedan tener más elementos para llevar adelante el control que permita una mejor implementación de los proyectos.

⁸ La polisémica noción de participación presenta varias definiciones que a su vez se sustentan en adjetivaciones del término como: social, ciudadana, popular, política, comunitaria. Cunill Grau (1991) realiza esta distinción asociando la idea de participación ciudadana a la intervención de los individuos como ciudadano en alguna actividad pública, y por tanto excluye lo social, lo autónomo y lo comunitario. Entre otros autores como Sabucedo (1986), Guimares (1987) presentan el concepto a partir de una idea de ampliación de la participación política. Para nuestro estudio de tomaremos como punto de partida la definición de Sirvent (1999) y la relación entre Estado y Sociedad para definir participación.

Acordando que pueden existir distintas concepciones acerca de qué se entiende por una gestión participativa, y que el término participación puede resultar abstracto o ambiguo en su interpretación para definir las distintas modalidades que puede tener la intervención de los actores a lo largo del ciclo de vida de un programa, intentaremos plantear dimensiones que nos permitan problematizar su utilidad como poder transformador de las condiciones sociales de los pobladores. En este sentido, remarcamos la utilidad de vincular la participación desde su dimensión política que vinculan a los sectores populares con el Estado y la política (Cravino, 2009). El mérito de la participación está dado por las posibilidades que puede ofrecer para el desarrollo democrático en la medida que pueda tener un grado de incidencia efectiva en los procesos decisorio; su importancia radica en su poder transformador. Tal como señala Sirvent (1999) una propuesta es participativa cuando los habitantes del barrio llevan a cabo acciones concretas en algún momento de la toma de decisión, contando con información que les permita conocer los temas sobre los que están decidiendo (Sirvent, 1999)

La mirada desde la gestión y el territorio

El significado que le atribuimos a la participación nos indica que su alcance y las oportunidades que brinda como instancia de transformación de la población existen en la *práctica*, en el proceso de implementación del programa social. Tal como señalan Chiara y Di Virgilio (2009) “Desde esta concepción la gestión es vista como un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuesta estratégicas. Así concebida, la gestión opera como ‘espacio de mediación’ entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población” (p.60) Por ello a continuación brindaremos lo que consideramos un marco para analizar un proceso participativo de un programa social (que en su diseño tiene las aspiraciones de serlo) para acercarnos a conocer cuál es su alcance.

La política social (y en este caso su puesta en marcha a través de un programa) ⁹ actúa como principio organizador de los distintos sectores que componen la estructura social ya que influyen en ella otorgándole a cada uno de ellos una responsabilidad en la satisfacción de necesidades (Adelantado, 2009). Esto implica reconocer que la política social opera desde una realidad heterogénea y desigual, y el conflicto es constitutivo a la dinámica que asume el juego de intereses en la sociedad. La gestión tiene un papel protagónico para articular los procesos micro y macro de la vida cotidiana, partiendo de la premisa de reconocer que las políticas no existen por encima, ni por fuera del funcionamiento de la sociedad y tampoco por fuera de la interacción que se genera en el ciclo de vida de su implementación (Chiara y Di Virgilio, 2009). Desde este punto de vista, en la gestión se imbrican las necesidades sociales con el ámbito público de su satisfacción y es por ello que las demandas sociales no se generan de forma espontánea, sino que se enmarcan en la relación entre la Sociedad y el Estado.

En la puesta en marcha de un programa, éste se verá constreñido por diferentes tensiones que devienen de la forma en que se configura la *cuestión* y cómo luego se modifica en el proceso de implementación por la intervención de otros programas y actores (que podían –o no– estar previstos en el diseño original). En este devenir las distintas relaciones le dan forma a la cuestión a la vez que establecen el curso de acción que toma el programa: “Desde esta perspectiva, los programas (...) cumplen un doble papel: son un recurso que los actores articulan en función de operar en torno a una agenda que los precede; a la vez que, en tanto actores, inciden en el modelado de las demandas y su incorporación (o no) en la agenda gubernamental” (Chiara y Di Virgilio, 2009 p. 61)

⁹ En este caso queremos retomar el análisis de Aguilar Villanueva (2009) realiza distinciones entre programa, plan y política pública con las que acordamos conceptualmente: “En nuestro medio, debido a que la estructura de la presupuestación/financiación pública es programática, los programas suelen ser acciones concretas que los gobiernos llevan a cabo para realizar sus funciones públicas y atender a los problemas públicos. En este contexto la pp puede ser considerada un programa específico pero sin olvidar que el término proviene de otra gramática, la financiera pública y no de la política pública. O bien de la pp puede ser entendida como un conjunto estructurado de programas...” (p.15). “Fuera de la discusión conceptual, la eventual relación conciliadora entre plan y pp se entiende en la práctica de dos maneras. A) el plan es el marco de referencia (imperativo o indicativo) de las pp que son las concreciones sectoriales de los objetivos del plan; o B) el plan es el universo de las pp que emprenderá el gobierno del Estado para cumplir sus funciones públicas sectoriales y realizar sus objetivos públicos sectoriales, en el entendido de que la pp desagregará en acciones específicas o programas” (p.20)

Como mencionamos anteriormente, el PROMEBA forma parte de los programas del BID para Argentina, y al mismo tiempo adquiere un lugar privilegiado como programa para combatir la pobreza en el contexto de emergencia social en el año 2002 y luego continua teniendo un espacio protagónico (a través de un importante financiamiento) en el marco de las iniciativas que apuntan a la inclusión urbana y la mejora de la calidad de vida de la población residente en asentamientos y villas. El formato de este programa surge a partir de un modelo externo que impone un marco de restricciones y condicionalidades por su naturaleza¹⁰ (de ello deriva la importancia de conocer las características de este tipo de programas), pero el desafío se presenta en la posibilidad de encontrar marcos propios de actuación en los procesos de implementación del programa.

Una de las ventanas de oportunidad se encuentra en que el PROMEBA se pone en práctica a partir de la formulación de proyectos operativos para cada barrio o asentamiento. En este sentido, el análisis debe estar situado en la implicación de la participación en la vida cotidiana de los sujetos; a partir de conocer la experiencia directa de cómo la política afecta la vida de las personas y su identidad. La mirada desde la gestión y la proximidad del territorio, reconociendo el cambio de matriz de una visión estado céntrica a otra que se le da un rol protagónico a los gobiernos de múltiples niveles que reconoce la importancia de los gobiernos locales para la satisfacción de las necesidades sociales¹¹.

Las posibilidades que puede ofrecer la participación son posibles en la medida que logre instancias de mayor institucionalidad, logrando la participación más activa de todos los actores sociales –su empoderamiento-. Para ello los actores sociales deben contar con recursos de poder que le permitan participar (y compartir el poder que tienen funcionarios y expertos) en la definición de las necesidades sociales y de las formas de proveerlas.

¹⁰ En este sentido, seguimos la línea de trabajo de Fabián Repetto (2009), que realiza un estudio donde se propone explorar acerca de las posibilidades y restricciones del marco institucional de las políticas sociales para la gestión social. Al respecto, menciona sobre la importancia del marco institucional “para entender el modo en que dicho marco (o entramado) afecta al conjunto del proceso de la política social, inscribiéndose allí los aspectos propiamente de gestión” (p.141)

Los alcances de la propuesta participativa del PROMEBA pueden analizarse a través de estudios de caso, desde un acercamiento a la vida cotidiana de los sujetos. El objetivo es estudiar el nivel de institucionalidad que adquiere la participación –teniendo en cuenta nuestra propia noción de participación- y al mismo tiempo encontrar nuevas formas de analizar e incidir en los procesos de gestión. A continuación, a modo de síntesis, proponemos un marco de análisis para acercarse a la implementación del PROMEBA:

- Analizar el proceso de implementación para conocer el sentido que adquiere el programa y la relación entre los distintos actores que participan. Para ello será necesario describir los elementos y actores del programa, los recursos de poder que moviliza cada uno y los argumentos esgrimidos en las distintas etapas de implementación.
- Describir el contexto histórico e institucional en el que se lleva a cabo la experiencia para conocer de qué manera se ve afectada por el mismo. Para ello será necesario describir el marco institucional describiendo el entramado de reglas de juego formal e informal de actores de la política pública, entendiendo que hay que tomar en consideración las diferentes instancias de gobierno que intervienen en la experiencia.
- Caracterizar el proceso participativo, el impacto del programa en relación con los logros y la calidad de respuestas alcanzados. Para ello será necesario describir la naturaleza del programa y el grado de interacción de sus destinatarios y luego combinar estas dimensiones para definir el carácter y las instancias de participación existentes en dicho programa. Luego se podrán abordar los logros alcanzados y la distancia que existe entre los fines propuestos y los alcances reales que tuvo la participación.

Bibliografía

- Aboy, R. (2007) “‘The Right to a Home’ Public Housing in Post World War II Buenos Aires”, *Journal of Urban History*, Número Especial, Sean Purdy & Nancy Kwak (ed.): *Public Housing in the Americas*, vol. 33, n° 4, p. 493- 518, marzo.

- Aboy, R. (2005) *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946- 1955*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés - Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis (2009) “Marco para el análisis de las políticas públicas” en Mariñez Navarro, Freddy y Vidal Garza Cantú (coordinadores). *Política Pública y democracia. Del análisis a la implementación*, Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- Arocena, J. (1995) *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, CLAEH, Montevideo.
- Barreto, M. y Zabala, J (2004), “Articulación vertical de la inversión urbana en el nordeste argentino. Reflexiones sobre la experiencia del Banco Mundial durante la década de los 90”, EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, vol.30, n° 90, p. 103-119, septiembre.
- Barreto, M. y ROMAGNOLI, V. (2006). “Programa de Mejoramiento Barrial de Argentina (PROMEBA) ¿Un avance en la gestión oficial del hábitat informal?”, en I° Seminario de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Organizado por la Asociación de Vivienda Económica y el Centro Experimental de la Vivienda Económica de la Universidad Católica de Córdoba. Facultad De Arquitectura, (28 de noviembre - 1 de diciembre), Córdoba, Argentina.
- Chiara, M y Di Virgilio, M. (2009) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento – Prometeo.
- Cravino, C. (2009) *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento – Instituto del Conurbano.
- Cravino, C.; González, L. y Quintar, A (2009) “Debates en torno a la participación. Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en la Ciudad de Buenos Aires”, en XXVII Congreso ALAS 2009 – Buenos Aires, Argentina,
- Cunnill Grau, Nuria (1991) *Participación ciudadana: dilemas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- Fernández Wagner, R. (2004) “De la focalización a la intervención sistémica. Los límites de las políticas de reducción de la pobreza centradas en el hábitat en América Latina”. *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Año 10, n° 24, p. 89-98, octubre, Buenos Aires.

- Fernández Wagner, R. (2008) *Democracia y ciudad. Procesos políticos urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008)*, Buenos Aires, Universidad General Sarmiento – Biblioteca Nacional.
- Fernández Wagner, R. (S/F) Los programas de mejoramiento barrial en América Latina. Disponible en <http://www.urbared.ungs.edu.ar/>.
- Galizzi, D. (2008) “La capacidad estatal para la gestión del hábitat en el Gran Buenos Aires: Condiciones de implementación del programa mejoramiento de barrios y relaciones de actores”. Directora: Magdalena Chiara, Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública.
- Garretón, M. (2005) *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Garretón, M. (2001) “Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina”, CEPAL- Serie Políticas Sociales, Publicación Naciones Unidas, n° 5, p.1-45, octubre.
- Grimson, A.; Ferraudi Curto, M. y Segura, R. (2009) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*, Buenos Aires,
- Insaurrealde, A. (2007) “Capacidades comunitarias para el desarrollo. Aportes para un programa social: El caso del Promeba. Director: Fabián Repetto, Universidad Nacional de San Martín – Universidad Autónoma de Madrid, Maestría en Desarrollo Local.
- Merklen, D. (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.
- Menéndez, E. (2006), “Las múltiples trayectorias de la participación social” en Menéndez y Spinelli, Hugo (Coordinadores): *Participación Social ¿para qué?* Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Nun, J. (1991) “La democracia y la modernización 30 años después”, Revista Desarrollo Económico, N° 123, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- Programa mejoramiento de barrios – Argentina. Página web: www.promeba.org.ar
- Programa mejoramiento de barrios. Marco lógico (1997) Presidencia de la Nación – Secretaría de Desarrollo Social – Subsecretaría de Proyectos Sociales.
- Repetto, Fabián (2003) “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, octubre.

- Repetto, Fabián (2009) “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, documento preparado para Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Sirvent, M. T. (1999) “Cultura popular y participación social: una investigación en el barrio de mataderos” (1999) Buenos Aires, 1ª ed, Miño y Dávila.